

IMPLEMENTASI PROGRAM P3T (STUDI KASUS IMPLEMENTASI PROYEK PENGEMBANGAN PADI TERPADU DI DESA SIDOMULYO, KABUPATEN MADIUN)

*The Implementation of P3T (A Case Study on Implementation
of Integrated Crop Development in Sidomulyo Village,
Madiun Region)*

Dewi Casmiwati¹ dan Ambar Teguh Sulistiyani²

*Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

ABSTRACT

The objective of this research is to study the implementation process of integrated crop development in Sidomulyo village, Madiun Region and to study the factors that influence the implementation process of that integrated crop development project. Research was done in 6 months from November 2003 until April 2004. Research was based on implementation of P3 Project. The result showed that the Project' implementation process faced some problems. Several supported and main activities were done late from the first schedule. Beside that the controlling over each activity was also weak so the continuity of the Project in the future is in a question. Only few percentage of the target group was involved in the Project' activities, and the target group get difficulties in applying the component technologies of the Project. These problems were influenced by several factors. *First*, the lateness of financial giving by the central government and allocation of Project financial was unproportional. *Second*, human resources who have responsibility to do this Project have many burdens beside the Project duty. They have no capability that refers to the Project duty. *Third*, they have no authority to make both of macro and micro decision during implementing the Project' activities. *Fourth*, the communication was built between the implementer and the target group tended to be one side communication, top down communication rather than bottom up communication. *Fifth*, the target group had different attitude to each technology component they have to adopt because of physical, technical and financial reasons. The research concluded that to give guarantee the continuity of the Project in the future, some actions must be done. The implementers should give more attention to administration rule of the Project. Two-sided communication must be built. The Paradigm of implementers must be changed, which are the activities can be done without money. The central government must give more authority to the implementers to make decision in the Project location.

Keyword: *Project Implementation.*

1. Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan UGM, Yogyakarta.

2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

PENGANTAR

Pembangunan sektor pertanian menjadi topik yang menarik untuk dikaji dan diperhatikan untuk saat ini dan masa yang akan datang. Hal ini berkaitan dengan masih terdapatnya 70 persen petani padi (khususnya buruh tani dan petani skala kecil) merupakan masyarakat miskin atau berpendapatan rendah. Rata-rata pendapatan rumah tangga petani padi dari usaha petani padi juga masih rendah, yakni hanya sekitar 30 persen dari total pendapatan keluarga (Mardianto, 2001). Selain berhadapan dengan rendahnya pendapatan yang diterima petani, sektor pertanian juga dihadapkan pada penurunan produksi dan produktivitas hasil pertanian. Hal ini berkaitan erat dengan sulitnya menaikkan produktivitas padi di lahan-lahan sawah irigasi yang telah bertahun-tahun diberi pupuk input tinggi tanpa mempertimbangkan status kesuburan lahan dan pemberian pupuk organik.

Guna memecahkan masalah tersebut, saat ini pemerintah meluncurkan dua aspek pendekatan pembangunan pertanian. *Pertama*, pembangunan pertanian berwawasan agribisnis dan *kedua*, pembangunan pertanian tidak lagi dipandang sebagai pembangunan parsial pengembangan komoditas tetapi di dalam implementasinya sangat terkait dengan pembangunan wilayah. Salah satu kebijakan yang dilahirkan oleh Badan Penelitian Teknologi Pertanian (BPTP) dalam konteks pendekatan agribisnis yang terkait erat dengan pembangunan wilayah pedesaan dengan menggunakan sumber daya lokal dan budaya lokal adalah program Peningkatan Produktivitas Padi Terpadu (yang selanjutnya dalam penelitian ini disebut Program P3T). Program ini ditempuh melalui upaya percepatan diseminasi teknologi inovatif yang dihasilkan oleh Badan Penelitian Pengembangan Pertanian bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Bina Produksi Pertanian, Direktorat Jenderal Bina Produksi Peternakan serta instansi terkait lainnya. Program P3T mencakup berbagai kegiatan yang berbentuk Pengelolaan Tanaman dan Sumberdaya Terpadu (PTT) Padi Sawah Irigasi, Sistem Integrasi Padi-Ternak (SIPT), Pengembangan Padi Hibrida/Padi Tipe Baru dan didukung dengan pembentukan Kelompok Usaha Agribisnis Terpadu (KUAT) dan Kredit Usaha Mandiri (KUM) yang diberikan kepada petani. Pemilihan teknologi dan pelaksanaan masing-masing komponen ISPT, PTT, KUM dan KUAT bersifat spesifik lokasi, berdasar permasalahan di lokasi di mana komponen tersebut diterapkan. Program ini merupakan program baru di bidang pertanian dan dicanangkan secara simultan (berlanjut) dengan memberi dana kepada petani secara bergilir untuk melaksanakan komponen kegiatan Proyek.

Di Kabupaten Madiun, Program P3T dilaksanakan dalam bentuk

Proyek Pengembangan Padi Terpadu dengan lokasi Proyek di Desa Sidomulyo. Namun demikian selama implementasi Proyek P3T berlangsung, berbagai masalah muncul yang apabila tidak diambil solusi terhadapnya diyakini bisa mengancam keberlanjutan Proyek sekaligus menggagalkan tujuan Proyek untuk mensejahterakan petani. Diantara beberapa masalah yang dimaksud adalah pada akhir tahun anggaran Proyek, baik pengelola Proyek maupun petani penerima Proyek disibukkan dengan berbagai kegiatan yang dilaksanakan secara beruntun. Hal ini selanjutnya memunculkan ketidakpuasan dan kebingungan dari petani berkenaan dengan bagaimana masing-masing kegiatan dilaksanakan. Petani beranggapan semua kegiatan yang ditawarkan Proyek P3T adalah sesuatu yang baru sehingga kegiatan Proyek yang diberi secara terburu-buru justru membuat kebingungan dari petani. Hal ini dapat dilihat dari ungkapan petani berikut.

Menurut saya kegiatan ternak di kandang itu tidak akan berjalan. Mana mungkin ada petani yang bersedia membersihkan kotoran ternak sapi sebanyak itu dengan hasil yang belum tentu. Kalau jamannya sekarang merawat ternak tidak perlu diajari petani juga sudah paham. Kemudian mengenai bibit yang dianjurkan itu kenapa harus memakai bibit tersebut, harganya lebih mahal dan susah dicari. Kita yang memakai bibit seperti biasanya saja masih rugi apalagi disuruh beli bibit yang mahal dan disuruh memakai pupuk tambahan (survey tanggal 3 November 2003).

Pernyataan petani yang dikutip dari hasil survey lapangan tersebut menunjukkan petani masih belum memahami maksud kegiatan ISPT (berwujud sapi dengan sistem kandang) dan PTT (berwujud teknologi baru di bidang pertanian). Petani memandang kegiatan yang harus diterapkannya justru merugikan dirinya. Efek lanjutan dari anggapan ini ialah banyak petani yang menjadi kelompok sasaran Proyek tidak menerima kegiatan Proyek dengan baik, bahkan secara tegas menolak kegiatan tertentu dari Proyek. Kebingungan petani penerima Proyek terhadap kegiatan PTT berlaku juga terhadap kegiatan KUM (Kredit Usaha Mandiri).

Ini bagaimana mau diberi pinjaman kok repot sekali. Saya bingung karena harus mencari anggota kelompok dan jumlahnya minimal 5 orang. Mengembalikannya juga harus sama-sama, nanti saya akan bicarakan dulu dengan teman yang lain jadi mau ikut atau tidak (survey tanggal 4 November 2003).

Selain masalah tersebut, selama implementasi Proyek berlangsung, jumlah petani yang benar-benar aktif dalam setiap kegiatan Proyek sangat kecil dibanding dengan seluruh petani di desa Sidomulyo, bahkan banyak petani di luar kelompok tani Budi Sari yang berada di lokasi Proyek tidak

mengetahui kegiatan Proyek. Hal ini ditunjukkan oleh kutipan pernyataan petani berikut.

Saya benar-benar tidak mengetahui kegiatan Proyek yang ibu sebutkan itu. Saya hanya tahu kalau di pinggir jalan raya itu ada sapi yang dikumpulkan di kandang tetapi apa maksudnya saya sendiri tidak paham. Demikian juga dengan adanya pinjaman uang yang diadakan di dusun Sindon, sepertinya kami yang berasal dari dusun Dunggong tidak ada yang mengikuti. Bagaimana mau mengikuti kalau mengetahui saja tidak. Kalau kami diundang dan diberi pinjaman seperti itu kami juga mau (survey tanggal 3 November 2003).

Pernyataan petani tersebut sekaligus menunjukkan bahwa proses sosialisasi Proyek tidak mencakup seluruh petani yang berada di desa Sidomulyo kendati desa ini terpilih menjadi lokasi Proyek.

Atas dasar berbagai permasalahan itu, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan:

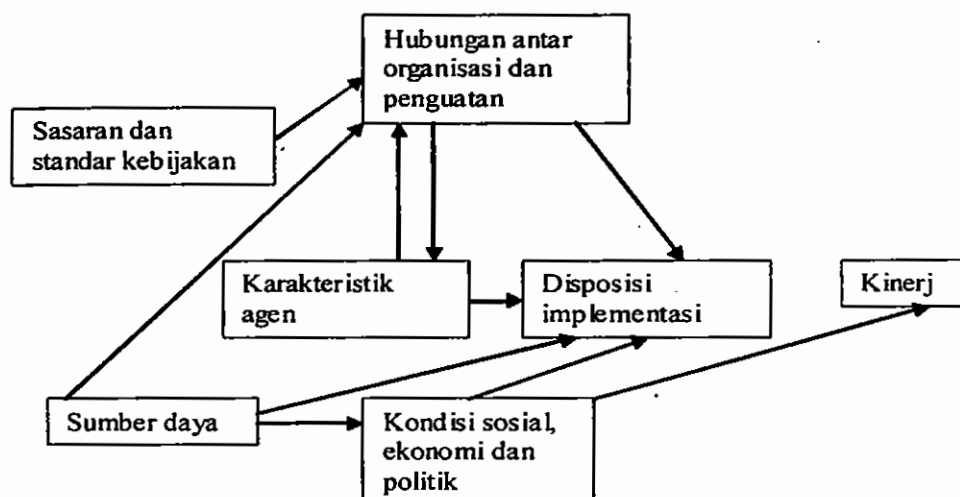
1. Mengapa proses implementasi kegiatan Proyek Pengembangan Padi Terpadu menemui masalah dari petani di desa Sidomulyo Kabupaten Madiun?
2. Faktor-faktor apakah yang berpengaruh pada proses implementasi kegiatan Proyek Pengembangan Padi Terpadu di desa Sidomulyo Kabupaten Madiun tersebut?

Tinjauan Pustaka

Untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama, maka di dalam penelitian ini mengkaji konsep dari implementasi dari beberapa ahli. Jones (1986) menyatakan terdapat tiga kegiatan penting di dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi. Pengorganisasian (*organization*) merupakan penetapan atau menata kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan satu kebijakan ke dalam efek sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan. Interpretasi (*interpretation*) merupakan penterjemahan bahasa (sering berisi satu kebijakan) ke dalam rencana dan petunjuk yang mudah dipahami dan dilaksanakan baik oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aplikasi (*application*) merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau persetujuan lain mengacu pada tujuan atau tersedianya instrumen-instrumen (*routine provision of service, payment, or other agree upon objectives or instruments*). Dari pemahaman ini maka dapat dilihat bahwa implementasi merupakan serangkaian kegiatan dan di dalam konteks implementasi proyek yang di dalamnya mencakup kegiatan: proses pembuatan proposal, proses seleksi kelompok tani, operasionalisasi kegiatan penunjang, operasionalisasi kegiatan utama,

dan pengawasan/pelaporan.

Sementara itu, untuk menjawab pertanyaan penelitian faktor-faktor apa yang mempengaruhi proses implementasi digunakan model atau teori implementasi dari Meter dan Horn (1975:463) di mana kinerja implementasi dipengaruhi oleh variabel bebas dan variabel tergantung. Variabel bebas memiliki pengaruh pada variabel tergantung (dependen) yang disebutnya sebagai perfoma implementasi. Variabel utama implementasi terdiri dari standar dan tujuan (*standard and objectives*) dan sumber daya (*resources*), sedang empat variabel antara terdiri atas komunikasi antar organisasi (*interorganization communication and enforcement activities*), karakteristik agen pelaksana (*the characteristics of the implementing agencies*), kondisi sosial, ekonomi dan politik (*economic, social and political conditions*) serta disposisi pelaksana atau sikap pelaksana (*the disposition of implementors*). Model implementasi menurut Meter dan Horn ditunjukkan pada gambat berikut.

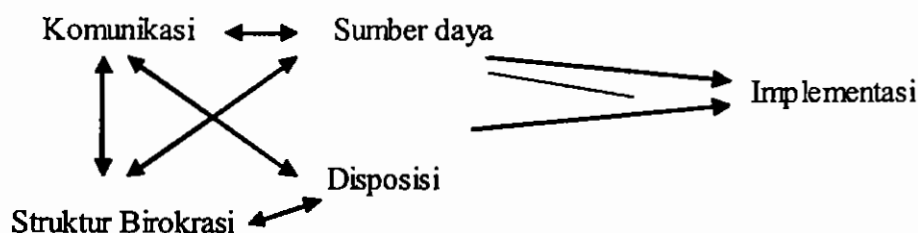


Sumber: Meter dan Horn (1975:463)

Gambar 1. Model Implementasi Menurut Meter dan Horn

Selain model yang ditawarkan Meter dan Horn, teori implementasi yang diadopsi di dalam penelitian ini adalah teori implementasi yang ditawarkan oleh Edward III yang menjelaskan bahwa prestasi implementasi ditentukan oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi serta struktur birokrasi. *Pertama*, melalui komunikasi diharapkan mereka yang bertanggung jawab untuk mengimplemen-tasikan suatu kebijakan tahu apa yang mereka lakukan dan akhirnya

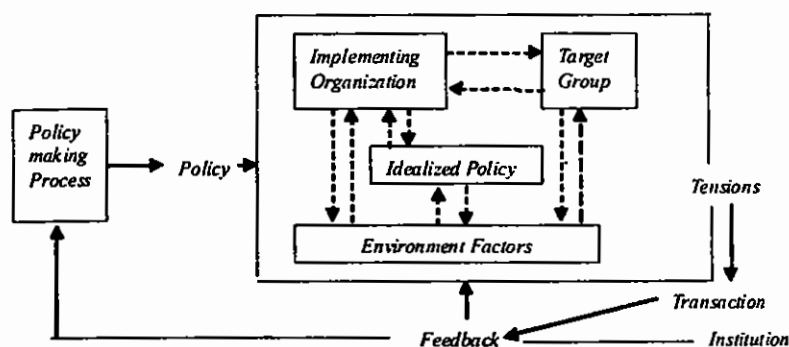
mampu mempermudah implementasi. *Kedua*, implementasi akan lebih mudah jika tersedia sumber daya manusia dan bukan sumber daya manusia yang bisa dimanfaatkan implementasi kebijakan. *Ketiga*, implementasi dipengaruhi oleh persepsi atau sikap dari pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran (yang disebutnya sebagai disposisi). *Keempat*, implementasi dipengaruhi oleh variabel struktur birokrasi yang di dalamnya mencakup bagaimana pengaruh SOP (*Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi dalam implementasi (lihat gambar berikut).



Edward III (1980:148)

Gambar 2. Model Implementasi Menurut Edward III

Teori ketiga yang dibuat dijadikan dasar dari penelitian adalah teori implementasi yang ditawarkan Smith (1973:202-205) yang menyebutkan bahwa implementasi sebagai proses atau alur. Smith menyatakan setidaknya terdapat empat variabel yang perlu diperhatikan implementasi kebijakan, yaitu: (1) *idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealkan perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya. (2) *Target group* yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan perumus kebijakan. (3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab terhadap implementasi. (4) *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek ekonomi, sosial, budaya dan politik). Keempat variabel ini tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, saling menimbulkan tekanan (*tension*) sehingga terjadi transaksi atau tawar-menawar antara formulator dan implementor kebijakan.



Sumber: Smith: 1973

Gambar 3. Model Implementasi Menurut Smith

Dari ketiga teori yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, di dalam penelitian ini variabel yang digunakan sebagai penjelas yang mempengaruhi proses implementasi Proyek P3T adalah variabel dana, kewenangan, sumber daya manusia, komunikasi dan sikap kelompok sasaran. Pemilihan variabel ini didasarkan pada gejala dan fakta yang menonjol ditemukan selama implementasi Proyek berlangsung.

CARA PENELITIAN

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode penelitian deskriptif dengan lokasi penelitian di desa Sidomulyo, kabupaten Madiun. Yang menjadi unit analisa dalam penelitian ini adalah kelompok tani Budi Sari sebagai kelompok sasaran Proyek P3T dan jenis data yang digunakan adalah data primer atau sekunder dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara terhadap informan kunci, observasi dan dokumentasi. Proses analisis data yang digunakan menggunakan model yang ditawarkan Milles dan Hubermas (1992:62) di mana proses analisis dilakukan melalui tiga jalur kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau disebut verifikasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasar atas data di lapangan diketahui bahwa di masing-masing tahapan proses implementasi menemui masalah. Pada proses pembuatan proposal ketentuan persyaratan administrasi yang telah ditentukan tidak dipenuhi dengan baik. Ketentuan yang dimaksud adalah: (1) petani

memiliki lahan; (2) petani penerima Proyek merupakan anggota kelompok tani; (3) berada dalam satu hamparan lahan sawah irigasi seluas 100 hektar dan (4) minimum 75% anggota kelompok tani pada saat diajukan sebagai penerima Proyek P3T tidak menerima fasilitas KUT, atau tidak bermasalah dengan KUT. Di dalam kenyataannya, desa Sidomulyo memiliki hamparan lahan sawah lebih dari 100 hektar sementara persyaratan administrasi yang harus dipenuhi hanya 100 hektar. Seluruh petani yang terdaftar sebagai penerima Proyek, mayoritas memiliki luas lahan kurang dari setengah hektar dengan kategori 0-0,5 hektar adalah petani gurem, yaitu sebanyak 294 petani. Sisanya sebanyak 61 petani memiliki luas lahan 0,5-1 hektar dan 11 petani memiliki lahan lebih 1 hektar. Namun demikian, petani-petani tersebut bukan anggota kelompok tani Budi Sari secara keseluruhan melainkan sebagian menjadi anggota kelompok tani tiga dukuh yang lain yaitu Dukuh Sindon, Dukuh Sidomulyo dan Dukuh Dawuhan.

Kejadian yang sama terjadi juga pada tahap seleksi kelompok tani penerima di mana kelompok tani Budi Sari tidak memiliki usaha berbadan hukum dan mengalami kevakuman sejak tahun 2000, padahal keduanya merupakan sebagian persyaratan seleksi.

Pada tahap penyusunan rencana kegiatan lapangan yang ditujukan untuk memberi desain secara umum mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan di lapangan baik dalam bentuk Identifikasi Kebutuhan Lapangan (IKL) dan Identifikasi Pelaksanaan Lapangan (IPL) menemui keterlambatan waktu. Hal ini terjadi juga pada tahap proses pembuatan petunjuk teknis dan ROP, operasionalisasi kegiatan usaha tani yang mencakup kegiatan PRA (*Partipatory Rural Appraisal*) guna mengidentifikasi masalah yang dihadapi kelompok sasaran, pengembangan KUAT, pembinaan ICM (*Integrated Crop Management*), pembinaan CLS (*Crop Livestock System*), *workshop*.

Pada tahap operasionalisasi kegiatan utama langsung yang dikenakan kepada petani juga mengalami masalah keterlambatan waktu. Guna mengetahui rencana dan realisasi masing-masing kegiatan proyek dapat dilihat pada pada tabel berikut.

Tabel 1. Rencana dan Realisasi Operasionalisasi Kegiatan Proyek

No	Jenis Kegiatan	A												B											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A	Utama																								
1	ISPT							*																	
2	PTT							*																	
3	KUM							*																	
4	Administrasi							*																	
B	Peranjang																								
1	Administrasi	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*												
2	Rencana							*																	
3	Lapangan							*																	
4	Sosialisasi				*	*	*	*																	
5	PRA				*	*	*	*	*	*	*	*	*												
6	Pemb ICM dan CLS																								
7	Pembinaan PPL						*		*		*		*												
8	Pembinaan KUAT						*		*		*		*												
9	Temu Informasi						*		*		*		*												
10	Pembinaan ICM			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*												
11	Pembinaan CLS			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*												
12	Workshop Temu lapangan ,Pernyataan dan evaluasi			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*												

Keterangan: * : kegiatan yang direncanakan □ : realisasi kegiatan

Dari tabel tersebut terlihat bahwa sebagian kegiatan penunjang (usaha tani) mengalami keterlambatan. Hal ini dibenarkan oleh responden berikut.

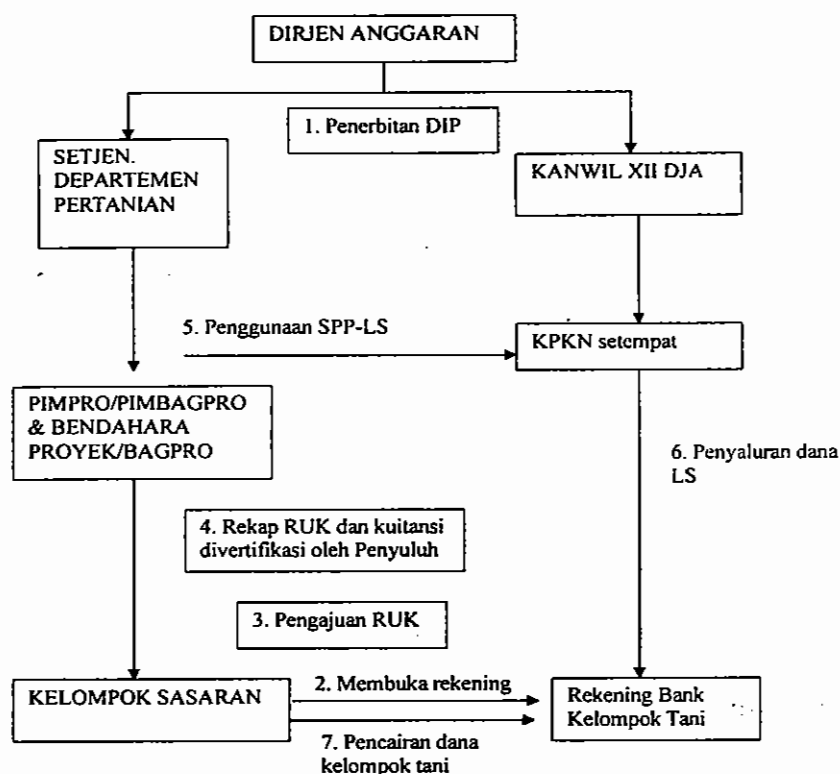
ROP itu keadaan yang diidealkan tetapi di dalam implementasinya ada beberapa perubahan jadwal seperti perubahan yang disebabkan oleh faktor dana dan kesiapan teknis yang bersumber dari kelompok sasaran maupun dari pengelola. Meski ada beberapa kegiatan mengalami perubahan waktu tetapi bobot dari kegiatan tersebut tidak berubah (wawancara tanggal 3 November 2003).

Sementara itu, pada tahap pengawasan dan monitoring selama implementasi proyek berlangsung, pengawasan hanya dilaksanakan untuk memastikan bahwa kegiatan telah selesai dilaksanakan secara formal ke instansi vertikal. Pengawasan terhadap diraihnya target dari masing-masing kegiatan sangat lemah. Masyarakat umum maupun instansi lain yang ikut serta di dalam pelaksanaan proyek tidak bisa melakukan pengawasan.

Masalah-masalah yang ditemui selama proses implementasi Proyek P3T tersebut disebabkan oleh beberapa faktor.

1. Dana

Sumber dana proyek yang seluruhnya dari APBN sehingga pelaksanaan proyek tergantung dari sumber dana tunggal. Hal ini menyebabkan pelaksana proyek sangat tergantung pada dana tunggal sementara waktu turunnya dana mengalami keterlambatan dari ketentuan awal. Dana yang seharusnya turun di bulan Januari, kenyataannya turun pada bulan Juni. Keterlambatan dana juga dipengaruhi oleh mekanisme atau prosedur pencairan dana yang berbelit-belit yang harus dilalui baik oleh kelompok tani (lihat bagan di bawah). Efek berikutnya adalah hal ini secara langsung berpengaruh pada keterlambatan seluruh kegiatan Proyek.



Sumber: Petunjuk Teknis Proyek P3T tahun 2003

Bagan 1. Mekanisme Pencairan Dana Penguat Modal ke Rekening Kelompok

Masalah berikutnya yang berkaitan dengan faktor dana adalah alokasi dana yang tidak proporsional antara kegiatan utama dengan kegiatan penunjang. Dari seluruh dana proyek sebesar Rp. 1.115.000.000,00 terbagi atas 41,256% atau Rp. 405.000.000 merupakan dana BLM (Bantuan Langsung Masyarakat), dan sebesar 63,677% atau Rp. 710.000.000,00 digunakan untuk dana penunjang yang dikelola oleh pelaksana proyek. Jumlah tersebut tidak rasional karena besarnya dana penunjang justru jauh lebih besar dari dana BLM. Akibat dari pembagian ini tersebut adalah petani yang tercakup ke dalam kegiatan KUM, PTT dan ternak hanya 1/3 dari rumah tangga petani yang ditargetkan proyek, atau sekitar 1/8 dari seluruh rumah tangga petani di desa Sidomulyo. Selain itu, petani yang dikenai kegiatan proyek menemui kesulitan di

dalam merawat ternak yang menjadi unsur ISPT. Hal ini dipertegas oleh responden berikut.

Bagaimana ya kalau ditanya mengenai dana apakah mencukupi sebenarnya cukup, tetapi ketika dana digunakan untuk perawatan ternak di kandang sepertinya tidak akan sanggup. Semua dana sudah ada plafonnya dan setiap pengeluaran dana harus dikonsultasikan dengan Dinas. Di plafon dana itu kan tidak ada biaya perawatan, itupun selama satu tanam panen kemarin biaya perawatan diupayakan oleh kelompok tani, kira-kira Rp. 8.000.000,- dan sekarang sudah habis. Kalau tidak ada langkah ke depan, misal ternak diberikan kepada petani, nanti pasti sapi akan makan sapi. Musti gimana lagi... kasihan saya dengan sapi-sapi itu (wawancara tanggal 23 Februari 2004).

2. Sumber Daya Manusia

Faktor sumber daya manusia merupakan faktor terpenting yang berpengaruh pada proses implementasi Proyek P3T. Kegiatan proyek tidak akan berjalan tanpa dukungan sumber daya manusia yang mencukupi dan berkualitas. Dilihat dari jumlahnya, sumber daya manusia sebagai pelaksana proyek berasal dari struktur proyek hanya 10 orang. Jumlah ini tidak mencukupi, maka selama kegiatan Proyek berlangsung, banyak orang di luar struktur organisasi proyek yang diikutsertakan.

Tabel 2. Jumlah Pelaksana Proyek

No	Jenis Kegiatan	Jumlah Pelaksana	
		Dari Struktur Proyek	Di Luar Strukt
1	Seleksi Kelompok Tani		
2	Pembuatan Petunjuk Teknis dan ROP	10	-
3	Rencana pelaksanaan lapangan	5	-
4	Sosialisasi dan Apresiasi	6	4
5	PRA	5	-
6	Pembinaan Petani untuk ICM dan CL	5	5
7	Pembinaan PPL dan petugas lapangan	2	8
8	Pembinaan KUAT	3	2
9	KUM	1	5
10	Temu Informasi	5	1
11	Pembinaan ICM	-	1
12	Pembinaan CLS	-	2
13	Workshop	4	6
14	Temu lapang	3	1
15	Pemantauan dan Evaluasi	7	3

Sumber: SK No. 02/PTT/VII/2003, SK No. 03/PTT/VII/2003, SK No. 04/PTT/VII/2003, SK No. 05/PTT/VII/2003, SK No. 06/PTT/VII/2003, SK No. 07/PTT/VII/2003, SK No. 08/PTT/VII/2003, SK No. 09/PTT/VII/2003, SK No. 10/PTT/VII/2003, SK No. 11/PTT/VII/2003, SK No. 12/PTT/VII/2003, SK No. 13/PTT/VII/2003, SK No. 14/PTT/VII/2003, SK No. 15/PTT/VII/2003

Di samping berkaitan dengan jumlahnya yang kurang, faktor sumber daya manusia menemui masalah di dalam hal ketidaksesuaian antara keahlian dengan tugas yang diemban pelaksana proyek. Dilihat dari tingkat pendidikan, dari 10 pelaksana proyek, sebanyak 4 orang yang berpendidikan S2 dengan kategori 3 orang lulusan Magister agribisnis pertanian dan 1 orang lulusan administrasi negara, sedang 3 pengelola berpendidikan S1 dengan rincian 1 orang lulus di bidang peternakan dan 2 orang lulusan ilmu pertanian. Tiga orang pengelola berpendidikan D3 dan 2 orang berpendidikan tingkat SLTA yang mana semuanya di bidang pertanian.

Kemudian dilihat dari beban tugasnya, semua pelaksana proyek memiliki beban tugas lain disamping menjalankan kegiatan Proyek P3T (lihat tabel berikut).

Tabel 3. Beban Tugas Pelaksana Proyek

No	Pengelola	Kedinasan	Proyek Lain
1	Penanggung Jawab	Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Madiun	1-2-3-4-5-6-7-8-9
2	Pemimpin Bagian Proyek	Kasubdin Produksi	1,5
3	Bendahara	Staf Keuangan	5
4	Asisten Bidang Operasional	Kasi Penyiapan Teknologi	2-6
5	Asisten Bidang Administrasi dan Keuangan	Kabag TU	1-2-3-4-5-6-7-8-9
6	Urusan Data dan Pelaporan	Staf Kasubdin Produksi	1-5
7	Urusan Kegiatan Teknis Pertanian	Mantri Pertanian	3-4-7-8
8	Urusan Kegiatan Teknis Peternakan	Mantri Peternakan	-
9	Urusan Keuangan	Staf Kasubdin Produksi	1
10	Urusan TU dan Perlengkapan	Kasubdin Teknik	7
11	Urusan Pemantauan dan Evaluasi	Kasubag Program dan Laporan	1,2,3,4,5,6,7,8,9

Sumber: Bagian Tata Usaha Dinas Pertanian Kabupaten Madiun

Keterangan:

1. Pengendalian Harga Pangan
2. Pemberdayaan Kelompok Bokashi
3. Bantuan SAPRODI untuk penanggulangan bencana alam
4. Pengadaan Alat Mesin dan Pertanian
5. Penguatan Modal Kelompok Hortikultura
6. Demonstrasi tanaman bawang merah
7. Pengadaan pestisida dan pemberdayaan RPH (Regu Pengendali Hama)
8. PMI (Peningkatan Mutu Intensifikasi Padi)
9. Pengembangan Agribisnis Durian

3. Komunikasi

Komunikasi antara pelaksana proyek dengan kelompok sasaran dikategorikan tinggi. Hampir setiap bulan sekali kelompok tani Budi Sari mengadakan pertemuan rutin yang dimanfaatkan oleh pelaksana Proyek untuk mengadakan sosialisasi kegiatan proyek. Selain itu, antara pelaksana proyek dengan kelompok tani terbangun komunikasi informal yang baik, sehingga anggota kelompok bisa kapan saja mendatangi pelaksana apabila mendapat masalah berkenaan dengan pelaksanaan kegiatan proyek. Namun demikian, kendati intensitas dan cara komunikasi antara pelaksana dengan kelompok sasaran sudah berjalan dengan baik tetapi materi yang diberikan cenderung dari pelaksana proyek, atau bersifat *top down* daripada *bottom up*.

4. Kewenangan

Pelaksana proyek di dalam organisasi proyek yang terdiri atas pemimpin bagian Proyek P3T, atasan langsung pemimpin bagian proyek P3T, bendahara, asisten pemimpin bagian proyek bidang operasional dan asisten pemimpin bagian proyek bidang administrasi dan keuangan tidak memiliki kewenangan sama sekali di dalam membuat keputusan baik makro atau mikro. Semua paket kegiatan proyek berikut ketentuan dananya telah ditentukan dari pusat. Kewenangan yang dimiliki pelaksana proyek sebatas melaksanakan ketentuan dari pemerintah pusat, atau lebih tepat disebut sebagai fasilitator.

Atasan langsung pemimpin bagian proyek hanya bertanggung jawab atas pelaksanaan proyek sesuai dengan ketentuan dalam DIP (Daftar Isian proyek dan Petunjuk Operasional). Demikian halnya dengan pemimpin bagian Proyek P3T melakukan kegiatan sama persis dengan DIP dan PO. Sementara itu, bendahara bertugas mengelola keuangan proyek sesuai dengan besaran dan alokasi anggaran dari pusat. Asisten pemimpin bagian proyek bidang operasional membantu dan memastikan bahwa kegiatan telah dilaksanakan di lapangan, dan asisten pemimpin bagian proyek bagian administrasi dan keuangan membantu mengelola kerumahtanggaan proyek berkenaan dengan administrasi dan keuangan.

5. Sikap Kelompok Sasaran

Sikap kelompok sasaran dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya pemahaman/pendapat kelompok sasaran atas jenis kegiatan proyek yang dikenakan kepada mereka, persepsi atas manfaat yang dirasakan kelompok sasaran terhadap kegiatan proyek, serta persepsi kelompok sasaran mengenai resiko atas kegiatan proyek.

Pemahaman Kelompok Sasaran atas Maksud Proyek

Pada dasarnya kelompok sasaran memahami kegiatan proyek yang mengenalkan teknologi baru di bidang pertanian, bantuan ternak dan KUM adalah baik untuk kelompok tani karena secara logika ketiga kegiatan tersebut dapat meringankan petani dari berbagai aspek. Menurut pemahaman kelompok sasaran, tujuan pemerintah mendesain proyek itu adalah dalam rangka membantu kehidupan petani yang sedang menghadapi berbagai masalah. Petani tidak mendapat untung dengan harga gabah yang rendah seperti sekarang sementara dari sisi permodalan, petani dihadapkan pada berbagai kesulitan. Petani tidak terbiasa untuk menggunakan fasilitas perbankan untuk kebutuhan mereka disamping karena sistem pinjaman uang di Bank yang harus menggunakan jaminan. Pemahaman ini dimiliki oleh petani kelompok sasaran seperti yang dikutip dari hasil wawancara di lapangan.

Semua kegiatan *proyek* itu baik, seperti ternak itu ... jika pemerintah ingin meningkatkan harga gabah atau beras itu tidak mungkin karena pasar bebas. Satu-satunya jalan pemerintah memelihara sapi sehingga kotorannya bisa dibuang ke sawah untuk menurunkan biaya pupuk kimia, dan nanti kalau sudah panen, damen dari sawah bisa untuk makanan ternak. Jika pupuk kandang digunakan, pupuk Urea yang biasanya digunakan sebanyak 2 kwintal turun 50 kg untuk ukuran lahan 1 kotak (1250 meter persegi). Itu kan lumayan. (wawancara tanggal 23 Februari 2004).

Penerimaan dan Penolakan Kelompok Sasaran atas Kegiatan Proyek

Pemahaman kelompok sasaran yang baik (dalam hal ini kelompok tani Budi Sari) atas maksud atau hakekat proyek mendorong petani untuk mengikuti kegiatan proyek mulai dari pembuatan proposal sampai evaluasi. Namun demikian ketika operasionalisasi kegiatan utama dilaksanakan (meliputi PTT, ISPT, KUM dan KUAT) di lapangan, sikap yang muncul dari kelompok sasaran atas masing-masing komponen kegiatan berbeda.

Untuk jenis teknologi PTT berupa penanaman sistem jajar legowo baru sebagian kecil anggota kelompok tani Budi Sari yang menerapkan sistem jajar legowo (lebih kurang 25 orang atau 0,15% dari jumlah kelompok sasaran) Beberapa alasan yang muncul dengan tidak diikutinya sistem ini oleh seluruh anggota kelompok sasaran karena sistem ini butuh waktu lebih lama, petani yang mendapat sosialisasi dari Dinas Pertanian rata-rata adalah petani pemilik yang mana petani pemilik tersebut tidak mengerjakan lahan sawahnya sendiri tetapi dicarikan tenaga kerja yang tidak mendapat sosialisasi dan pembelajaran mengenai sistem tanam jajar

legowo, serta bagi petani penggarap dan pemilik yang sudah mendapat sosialisasi namun tidak berani menerapkan sistem tanam jajar legowo disebabkan karena ketakutan menanggung resiko kerugian yang akan diterimanya. Para petani pemilik dan penggarap lebih memilih menunggu hasil nyata dari petani yang sudah mencoba dan apabila diketahui berhasil, mereka akan mengikuti.

Keadaan demikian terjadi pada jenis teknologi PTT lain seperti penggunaan pupuk Bokashi, bibit berlabel, dan penggunaan bibit muda, bagi petani yang mengetahui manfaatnya dan berani mengambil resiko mengikuti tetapi bagi petani yang tidak paham atau petani yang paham namun kurang percaya, tidak akan mengikuti. Jumlah petani yang menggunakan pupuk Bokashi, benih berlabel, bibit muda, sistem jajar legowo dan pupuk yang disediakan di koperasi Budi Sari masing-masing kurang dari 33% dari seluruh jumlah petani yang diusulkan sebagai penerima dana BLM Proyek P3T. Petani tidak mengikuti semua teknologi PTT karena takut menanggung resiko akan kerugian yang akan diterima dan lebih memilih menunggu hasil dari petani lain yang sudah mencoba.

Untuk kegiatan ISPT (ternak), hampir semua petani tidak bersedia merawat sapi yang sudah terbeli. Perawatan yang dimaksud mulai dari pembersihan kandang, pemberian pakan ternak, pemberian minum ternak, membuang kotoran, menjaga ketika sakit dan sebagainya. Ketika hal ini dikonfirmasi kepada responden, responden mempertegas kebenarannya.

Gimana ya petani hanya mau tahu hasilnya tetapi tidak mau merawatnya, jangankan merawat, untuk melihat saja tidak mau. Jadi semua yang memikirkan kembali ke kelompok tani dan kelompok akhirnya memutuskan untuk mengerjakan orang. Seperti sekarang ada sapi yang tidak bisa berdiri karena mau melahirkan, saya yang mengundang tukang suntiknya. Tidak ada anggota kelompok yang mau tahu, paling-paling hanya pengurus kelompok yang mau peduli (wawancara tanggal 22 Februari 2004).

Penerima KUM memiliki sikap yang baik karena dirasa bermanfaat untuk kepentingannya, apalagi bunga KUM relatif kecil yaitu sebesar 2,5% dari pinjaman Rp. 300.000,- seperti yang dipertegas responden.

Petani sangat senang dengan adanya KUM karena mengembalikannya ringan, setiap minggu sekali hanya Rp. 3.000,-. Menurut petunjuk dari Dinas Pertanian, setiap petani bisa meminjam Rp. 200.000,- dan karena keadaan disini berbeda saya mengusulkan setiap petani mendapat Rp. 300.000,- dengan jarak waktu pengembalian 6 bulan atau 25 kali bayar. Peminjamnya senang karena bunganya yang rendah (wawancara tanggal 25 Februari 2004).

KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan penyebab utama kurang ditanggapinya Proyek Pengembangan Padi Terpadu oleh petani di lokasi proyek karena pada setiap tahap proses implementasi kegiatan proyek terjadinya penyelewengan atas ketentuan yang terdapat di petunjuk teknis maupun di ROP (Rencana Operasional Proyek).

Pada proses pembuatan proposal dan seleksi kelompok tani, petani yang terdaftar sebagai penerima Proyek P3T tidak seluruhnya merupakan petani pemilik sedang menurut ketentuan diharuskan petani pemilik. Di samping itu petani penerima proyek ternyata tidak seluruhnya menjadi anggota kelompok tani Budi Sari melainkan mencakup petani yang menjadi anggota kelompok tani yang berada di dusun lain di desa Sidomulyo.

Selain itu, terdapat beberapa kegiatan yang tidak sesuai dengan jadwal sesuai ROP. Jadwal pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan ROP adalah kegiatan PRA, pembinaan KUAT, pembinaan ICM, pembinaan CLS, temu lapang, temu informasi, *workshop*, dan seluruh pelaksanaan kegiatan utama mengalami kemunduran waktu dari yang telah ditetapkan.

Pengawasan dan evaluasi selama proses implementasi proyek berlangsung sebatas melihat apakah kegiatan proyek yang telah ditetapkan di ROP telah dilaksanakan baik oleh pelaksana proyek maupun kelompok tani sesuai dengan ketentuan yang ada. Berbagai masalah yang muncul pada setiap tahap implementasi Proyek P3T tersebut pada akhirnya memberi efek pada tanggapan yang kurang baik dari petani di lokasi proyek. Berdasar temuan di lapangan, beberapa masalah tersebut terjadi disebabkan oleh beberapa faktor.

1. Faktor dana dari segi waktu pengucuran mengalami keterlambatan sementara seluruh dana proyek berasal dari satu sumber yaitu APBN. Mekanisme pengucuran dana proyek sendiri harus melalui prosedur yang panjang yang telah ditentukan dari pusat. Sementara di lain sisi, baik kelompok tani maupun pelaksana Proyek sangat tergantung pada ketersediaan dana di dalam melaksanakan semua kegiatan proyek. Proporsi pembagian dana sebesar Rp 1.115.000.000,- untuk antara kegiatan usaha tani dan kegiatan utama proyek yang ditetapkan dari pusat juga tidak logis sehingga hal ini memberi pengaruh pada kecilnya prosentase petani menikmati proyek dan sulitnya petani di dalam mengelola kegiatan ISPT (ternak).
2. Faktor sumber daya manusia yang mana terjadi kekurangan jumlah pelaksana proyek secara kuantitas, ketidaksesuaian keahlian

pelaksana proyek dengan tugas yang diemban, beban tugas lain yang dimiliki pelaksana proyek ketika melakukan tugas proyek serta motivasi yang lebih bersifat eksternal daripada internal.

3. Faktor pelaksana proyek yang tidak memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan baik yang bersifat umum maupun khusus. Semua kegiatan berikut ketentuan alokasi dana kegiatan sudah ditentukan di dalam DIP dan PO.
4. Faktor komunikasi antara pengelola proyek dengan kelompok tani Budi Sari lebih bersifat *top down* daripada *bottom up*. Materi yang disampaikan baik di dalam pertemuan formal maupun informal antara pelaksana proyek dengan kelompok sasaran merupakan penjelasan kegiatan proyek yang sudah dipaket dari pusat.
5. Sikap kelompok tani Budi Sari yang berbeda yang ditujukan pada masing-masing kegiatan proyek. Anggota kelompok tani Budi Sari menolak merawat ternak dengan sistem pengandangan dan menolak menerapkan beberapa komponen PTT yang dikenalkan proyek. Penolakan kelompok tani Budi Sari disebabkan karena alasan tenaga, waktu dan biaya.

SARAN

Bagi pelaksana proyek disarankan untuk lebih memperhatikan ketentuan di dalam petunjuk teknis di setiap tahapan implementasi proyek mulai dari proses pemilihan kelompok tani calon penerima proyek sampai akhir proyek serta sungguh-sungguh menerapkannya di lapangan. Kaitannya dengan dana, perlu diubah mekanisme penyaluran dana yang lebih sederhana sehingga kucuran dana tidak mengalami keterlambatan. Selain itu, pandangan dari pelaksana proyek perlu diubah yang sebelumnya tidak bisa bekerja tanpa adanya dana menjadi tetap bisa bekerja meski tanpa dana dengan menggunakan mekanisme yang sudah ada.

Kaitannya dengan Sumber Daya Manusia, perlu dibuat *job analysis* guna mengetahui kemampuan pelaksana dan beban tugas yang diemban sebelum diberi tanggung jawab melaksanakan kegiatan proyek. Kaitannya dengan kewenangan, pelaksana proyek di lapangan perlu diberi keluasaan untuk membuat keputusan baik secara umum maupun khusus sehingga dapat mengambil tindakan ketika menemui masalah di lapangan, tanpa harus menunggu instruksi dari instansi vertikal di atas Dinas Pertanian Kabupaten Madiun.

Kaitannya dengan komunikasi, perlu dibangunnya komunikasi dua arah sehingga keinginan dan kebutuhan kelompok sasaran lebih didengarkan, daripada paket proyek diberi dari pusat yang seringkali

tidak sesuai dengan keinginan kelompok sasaran. Kaitannya dengan sikap kelompok sasaran yang menolak mengadopsi teknologi PTT dan ISPT, dapat diupayakan melalui sosialisasi yang terus-menerus oleh Mantri Pertanian, PPL dan PHP yang bertugas di wilayah lokasi proyek. Guna menjamin bergulirnya dana ke petani lain di luar lokasi proyek di masa mendatang, perlu dibuat lembaga informal yang anggotanya meliputi kepala desa, camat, wakil dari Dinas Pertanian, wakil dari Dinas Peternakan, wakil dari Pemda kabupaten Madiun, dan kelompok tani yang khusus membahas bagaimana dana yang berkembang akan digulirkan ke petani lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press Inc. Washington, D.C.
- Jones, Charles O. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*, New Scituate Massachusset Dexbury Press.
- Mardianto, S., 2001. "Mungkinkah Konsumsi Beras Turun?" *Kompas*, 3 Juli 2001.
- Meter, Donald S. Van dan Carl E. Van Horn, 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, Vol.6, No.4.
- Milles, Mattew B., dan Michael Hubermas. 1992. *Analisa Data Kualitatif*, UI Press Jakarta.